

N.º 20/07

Documento de trabajo

Las finanzas autonómicas en 2019 y entre 2003 y 2019

Ángel de la Fuente

Mayo de 2020

Las finanzas autonómicas en 2019 y entre 2003 y 2019

Ángel de la Fuente*
FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC)

Mayo de 2020

Resumen

En este informe se analiza la evolución de los ingresos y gastos autonómicos, el saldo presupuestario del sector y su *stock* de deuda desde 2003 hasta el presente. En la primera parte del trabajo se presta especial atención al comportamiento del gasto por habitante a precios constantes. Seguidamente se analizan en cierto detalle las cuentas de los últimos ejercicios, destacando el efecto que sobre ellas han tenido algunos factores atípicos.

Palabras clave: Gasto autonómico, ingresos autonómicos, regla de gasto, freno de deuda
Clasificación JEL: H70

* Este trabajo forma parte de un proyecto financiado en parte por BBVA Research. Agradezco también la información proporcionada por los servicios del Ministerio de Hacienda y los comentarios de algunos de sus funcionarios.

1. Introducción

En este informe se analiza la evolución de las finanzas regionales desde 2003 hasta el presente con especial atención al ejercicio 2019, para el que acaban de publicarse datos preliminares. El análisis toma como punto de partida el ejercicio 2003 porque éste es el primer año en el que todas las comunidades autónomas fueron responsables de la gestión de la sanidad durante el ejercicio completo. Puesto que desde entonces no ha habido traspasos de gran peso en términos de su dotación económica, las series corresponden a un período en el que las competencias de gasto de todas las autonomías se han mantenido aproximadamente constantes, aunque no iguales para todas ellas.

El resto del trabajo está dividido en cinco secciones. En la sección 2 se describen los datos utilizados y se indican los ajustes que se han introducido en los mismos. En las secciones 3 y 4 se analiza la evolución de los ingresos y gastos autonómicos, el saldo presupuestario del sector y su *stock* de deuda, trabajando con datos agregados y prestando especial atención a los últimos ejercicios. Seguidamente, en la sección 5 se trabaja con datos desagregados a nivel regional, lo que permite apreciar la gran diversidad de experiencias que se registra en los distintos territorios. Finalmente, la sección 6 concluye el trabajo.

El análisis de las series de gasto e ingreso autonómico revela un fuerte incremento del gasto entre 2003 y 2009 que se traduce en un rápido deterioro de la situación financiera de las comunidades autónomas una vez los ingresos dejan de crecer con el inicio de la crisis y especialmente en 2010 y 2011, que es cuando la caída de ingresos llega con toda su fuerza a las cuentas autonómicas en Contabilidad Nacional. Entre 2011 y 2013 se observa una mejora significativa de los saldos presupuestarios regionales como resultado de un apreciable recorte del gasto y de la recuperación parcial y posterior estabilización de los ingresos. En 2014 y 2015, sin embargo, los déficits autonómicos tienden a estancarse y las comunidades incumplen con claridad sus objetivos de estabilidad presupuestaria. Entre 2016 y 2018 se produce un avance muy significativo en la reducción del déficit presupuestario de las autonomías en un contexto de rápido crecimiento del PIB y de los ingresos. Las CCAA cerraron 2018 con un déficit presupuestario del 0,23% del PIB, cumpliendo así holgadamente su objetivo de déficit presupuestario (del 0,4%) por segunda vez consecutiva desde el inicio de la crisis. En 2019, sin embargo, la mejora de las cuentas autonómicas se interrumpe, en parte por cuestiones técnicas que tienen que ver con cambios en el calendario de ingresos del IVA. Aún descontando este efecto, sin embargo, el repunte del déficit ha hecho que tanto las CCAA en su conjunto como la mayor parte de ellas individualmente hayan vuelto a incumplir sus objetivos de déficit. Persisten también algunos factores de vulnerabilidad ya identificados en informes anteriores. En particular, la mejora del saldo presupuestario regional que se observa desde 2015 se debe en buena parte a los niveles atípicamente bajos de gasto en intereses e inversiones registrados en estos años, que reflejan las favorables condiciones financieras de los mecanismos estatales de liquidez autonómica y un fuerte recorte de las partidas de capital que resultará difícilmente sostenible a medio plazo sin comprometer la calidad de los servicios públicos.

2. Datos y ajustes

Los datos utilizados en este trabajo provienen de las cuentas regionales que elabora la IGAE y en particular de las series desagregadas por comunidades autónomas que este organismo publica para el período desde 2000 en adelante (IGAE, 2020a). Estas series acaban de ser revisadas, junto con el PIB y otros agregados económicos, como parte de la revisión estadística de la Contabilidad Nacional realizada en 2019, lo que ha supuesto cambios menores en relación con la versión anterior en todos los ejercicios. Estos cambios se han incorporado también a la hoja de Excel adjunta a este trabajo.

Las series de la IAGE ofrecen información sobre los ingresos (recursos) y gastos (empleos) no financieros de las CC.AA. calculados con criterios de Contabilidad Nacional (CN). A los efectos que aquí nos interesan, conviene modificar la agrupación de partidas que se utiliza en CN con el fin de recoger de una forma más intuitiva los efectos del sistema de financiación autonómica sobre los ingresos y gastos regionales. El problema tiene que ver con el tratamiento de las transferencias a otras administraciones públicas, una partida que en el caso de las CC.AA. está dominada por transferencias al Estado por conceptos relacionados con el sistema de financiación autonómica (tales como la aportación navarra al Estado¹ o los saldos negativos de la Transferencia de Garantía o del Fondo de Suficiencia de ciertas comunidades de régimen común).² Aunque estas transferencias realmente reducen los ingresos netos de los que disponen las administraciones regionales, en CN se las incluye entre los "gastos" de las CCAA, dejando a estas con "ingresos brutos" que son poco informativos. Con el fin de evitar este problema, en lo que sigue las transferencias (corrientes y de capital) a otras administraciones públicas se trasladan desde el apartado de empleos al de recursos, donde se deducen de las transferencias (corrientes y de capital) procedentes de otras administraciones públicas para construir una nueva partida de ingresos netos por transferencias de otras administraciones públicas que se integra en el apartado de recursos de las CCAA. Los recursos y empleos netos de transferencias que se obtienen tras esta corrección se denominarán en lo que sigue *ingresos y gastos ajustados* de las CCAA.

3. Evolución del conjunto de las comunidades autónomas desde 2003

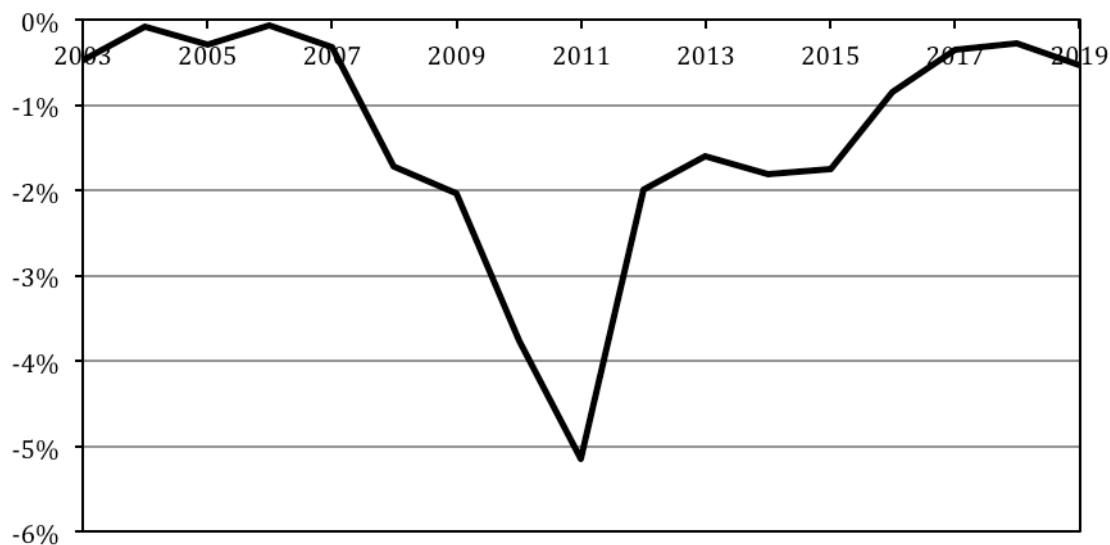
El Gráfico 1 muestra la evolución del saldo presupuestario del conjunto de las comunidades autónomas medido como porcentaje del PIB nacional desde 2003 hasta 2019. Durante los primeros años del período analizado, que corresponden a la parte final de una larga expansión económica, las CC.AA. se mantienen cerca del equilibrio presupuestario. Con la llegada de la crisis en 2008, los saldos presupuestarios autonómicos se deterioran muy rápidamente hasta

¹ No se incluye, sin embargo, el cupo vasco, que no pasa por los presupuestos de las comunidades autónomas sino por los de las diputaciones forales.

² Las transferencias estatales a las corporaciones locales parecen recogerse siempre como tales en CN, sin afectar a las CCAA, incluso en aquellos casos en los que estas últimas sirven de intermediarias en su pago. En consecuencia, no parece que estas transferencias distorsionen los ingresos de las CCAA, pero si lo hicieran la distorsión desaparecería al calcularse los ingresos netos por transferencias de otras administraciones al cancelarse las entradas provenientes de la AGE con las salidas hacia las corporaciones locales.

alcanzar un déficit máximo del 5,2% del PIB en 2011. Tras ese año, las cosas comienzan a mejorar, aunque con ciertos altibajos, hasta volver en los últimos ejercicios a un saldo presupuestario muy similar al de partida. En 2018 el déficit fue del 0,28% del PIB nacional y en 2019 se elevó hasta el 0,55%, aunque el incremento se debió en buena parte a un problema técnico relacionado con el cambio en el calendario de liquidaciones del IVA que se produjo en 2017 con motivo de la introducción del llamado sistema SII (suministro inmediato de información).³ Tras corregir este *efecto SII*, el déficit autonómico de 2019 se situó en el 0,34% del PIB, sólo seis centésimas por encima del año anterior.

Gráfico 1: Saldo presupuestario no financiero como % del PIB conjunto de las comunidades autónomas

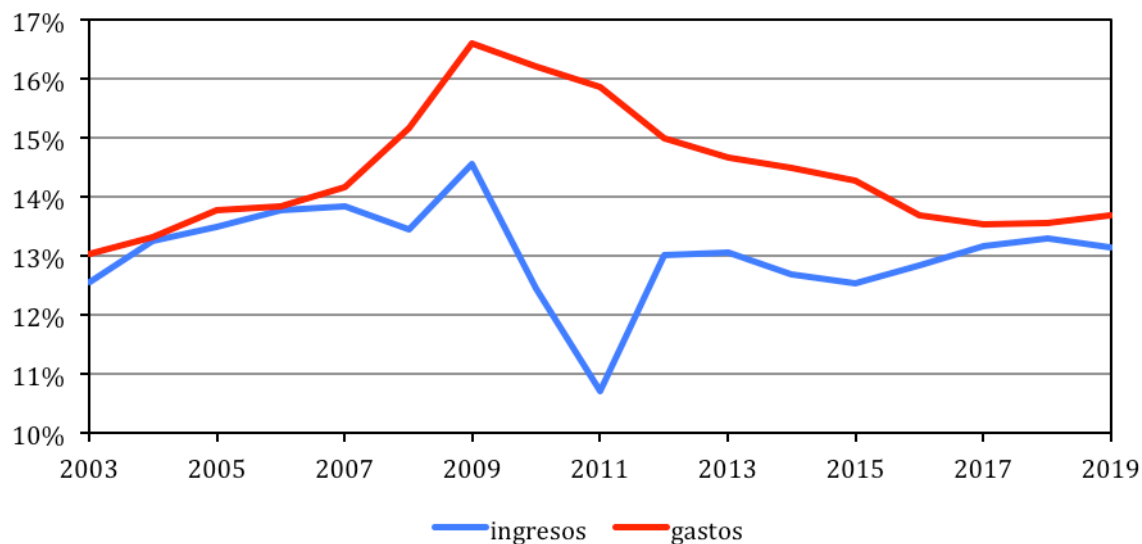


Resulta interesante analizar en cierto detalle las sendas de gasto e ingreso que hay detrás de los saldos presupuestarios autonómicos. Trabajando con las magnitudes ajustadas descritas en la sección anterior, el Gráfico 2 resume la evolución de los ingresos y los gastos no financieros de las CCAA medidos como porcentajes del PIB. En el gráfico se aprecia un patrón de comportamiento con varias fases bien diferenciadas. Entre 2003 y 2007 los ingresos y los gastos de las comunidades autónomas crecen a un ritmo similar, lo que permite mantener una situación de equilibrio presupuestario aproximado. Entre 2007 y 2009 los gastos se disparan muy por encima de los ingresos. Entre 2009 y 2011 los ingresos se desploman en parte como resultado de las abultadas liquidaciones negativas de 2008 y 2009, lo que se traduce en un rápido aumento del déficit a pesar de la caída del gasto. Tras 2011, este efecto atípico desaparece y el déficit comienza a reducirse, aunque a un ritmo desigual. El proceso se acelera

³ Coincidiendo con la introducción del SII, los pagos mensuales del IVA se desplazaron unos días, lo que hizo que el último de ellos (el correspondiente a noviembre) pasara de finales de diciembre a comienzos de enero del año siguiente. Como resultado, en 2017 sólo se realizaron once ingresos, con la consiguiente reducción de la recaudación total del año con criterios de caja. Esto no tuvo efectos prácticos en 2017 pues las entregas a cuenta del sistema de financiación no se vieron afectadas, pero sí en 2019 al realizarse la liquidación de 2017. La reducción de la recaudación total por IVA tuvo un efecto directo sobre los ingresos de las CCAA por su participación en este impuesto y un efecto indirecto a través del llamado ITE: la reducción de los ingresos tributarios totales del Estado se trasladó a las transferencias a las CCAA a través de ciertos fondos cuyas dotaciones agregadas evolucionan con este indicador.

en 2016 y 2017 en un contexto de rápido crecimiento del PIB y aún mayor de los ingresos y se ralentiza ligeramente en 2018 en una situación ya cercana al equilibrio. Finalmente, el déficit vuelve a repuntar en 2019, al acelerarse el crecimiento del gasto en relación al PIB y ralentizarse el de los ingresos (en buena parte, como ya se ha visto, como resultado del efecto SII).

Gráfico 2: Gastos e ingresos no financieros ajustados como porcentaje del PIB, conjunto de las comunidades autónomas



Como se aprecia en el Gráfico 2, las variaciones registradas durante el período analizado tanto en los ingresos como en los gastos autonómicos, medidos ambos como fracción del PIB, son muy importantes. Entre 2003 y 2009 los ingresos de las comunidades autónomas aumentan en dos puntos de PIB, se desploman seguidamente casi cuatro puntos en dos años y terminan en 2019 seis décimas de punto de PIB por encima de su nivel de partida. De la misma forma, el gasto creció en 3,6 puntos de PIB entre 2003 y 2009 y se ha reducido desde entonces en 3,0 puntos, lo que nos deja casi siete décimas de punto por encima del registro inicial. Así pues, la situación de 2019 es similar a la de 2003 no sólo en términos del déficit de las CCAA sino también de sus niveles medios de gasto e ingreso sobre PIB, aunque con una cierta deriva al alza en ambas variables.

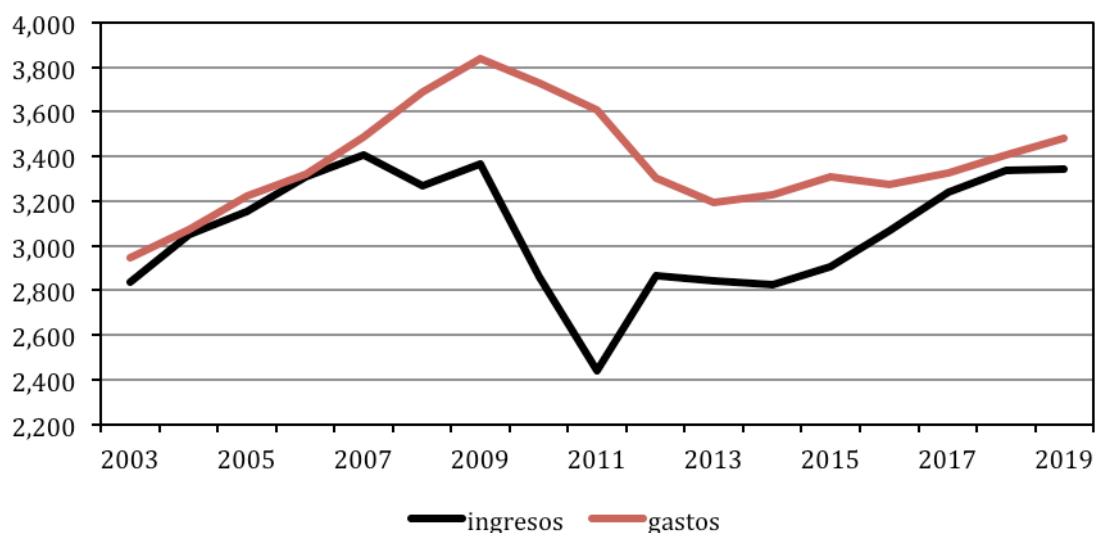
La evolución del gasto real por habitante

El gasto autonómico por habitante medido a precios constantes es seguramente un indicador razonable del nivel de prestación de servicios de los gobiernos regionales. El Gráfico 3 muestra la evolución de este indicador junto con la de los ingresos autonómicos normalizados de la misma forma.⁴ Como cabría esperar, el perfil temporal de las series es similar al observado en el

⁴ En lo que sigue trabajaremos con cifras de ingresos y gastos ajustados por habitante medidos a precios constantes de 2015 utilizando el deflactor del PIB nacional. Los datos de PIB regional a precios corrientes son los que utiliza la IGAE y provienen de la Contabilidad Regional del INE (2020a). Se utiliza la serie homogénea 2000-2018 construida por el propio Instituto extendiendo hacia atrás la serie en base 2015 y el dato de 2019 de la Contabilidad Trimestral. El deflactor del PIB nacional se construye a partir de datos de PIB a precios corriente e índices de volumen tomados de la Contabilidad Nacional anual y trimestral (INE, 2020b y c). Los datos de población se refieren a 1 de enero de cada año y provienen del padrón (INE, 2020d).

Gráfico 2 pero no idéntico. En particular, cuando se trabaja con importes absolutos por habitante a precios constantes se observa con claridad un giro al alza tanto en el ingreso como en el gasto a partir de 2013 o 2014, que comienza más tarde y aparece muy suavizado cuando se utiliza el PIB como denominador. Por lo demás, el patrón es similar al del gráfico anterior: tras un fuerte incremento tanto de los ingresos como de los gastos reales de las comunidades autónomas en la primera mitad del período analizado, ambas magnitudes se reducen abruptamente durante la crisis, aunque con un cierto retardo, para estabilizarse después e iniciar una recuperación en los últimos años. En 2019, el gasto real por habitante estaba todavía lejos de los máximos de 2009 pero superaba en 506 euros de 2015 al registrado en 2003 (lo que supone un incremento del 17,8%), mientras que los ingresos se habían incrementado en 536 euros (o un 18,2%) durante el mismo período.

Gráfico 3: Gastos e ingresos no financieros ajustados por habitante en euros constantes de 2015 conjunto de las comunidades autónomas



El gasto no financiero que se muestra en el Gráfico 3 se puede dividir en tres grandes partidas: i) los gastos de capital (inversiones reales y transferencias de capital), ii) el gasto en intereses y iii) el gasto corriente neto de intereses, donde se incluyen los gastos de personal, la compra de bienes y servicios y las transferencias corrientes. El Gráfico 4 resume la evolución de estas partidas tras normalizarlas de la misma forma que los ingresos y los gastos agregados.

Como se aprecia en el gráfico, los perfiles de los tres componentes del gasto son muy diferentes. Mientras que las partidas de inversión se reducen rápidamente durante la segunda mitad del período hasta situarse en torno a la mitad de su valor inicial, el gasto en intereses se triplica en pocos años como resultado de la rápida acumulación de deuda y de la subida de la prima de riesgo. Esta partida, sin embargo, se reduce sustancialmente a partir de 2014 como resultado fundamentalmente de la mejora de las condiciones financieras que el Gobierno Central ofrece a las CCAA en el FLA y otros mecanismos de liquidez. Por otra parte, el grueso del gasto corriente registra a partir de 2009 una caída mucho más modesta que el gasto total y comienza a repuntar en 2013 para situarse en 2019 a niveles muy cercanos al pico alcanzado en 2009.

Gráfico 4: Componentes del gasto no financiero ajustado por habitante, conjunto de las comunidades autónomas a precios constantes de 2015

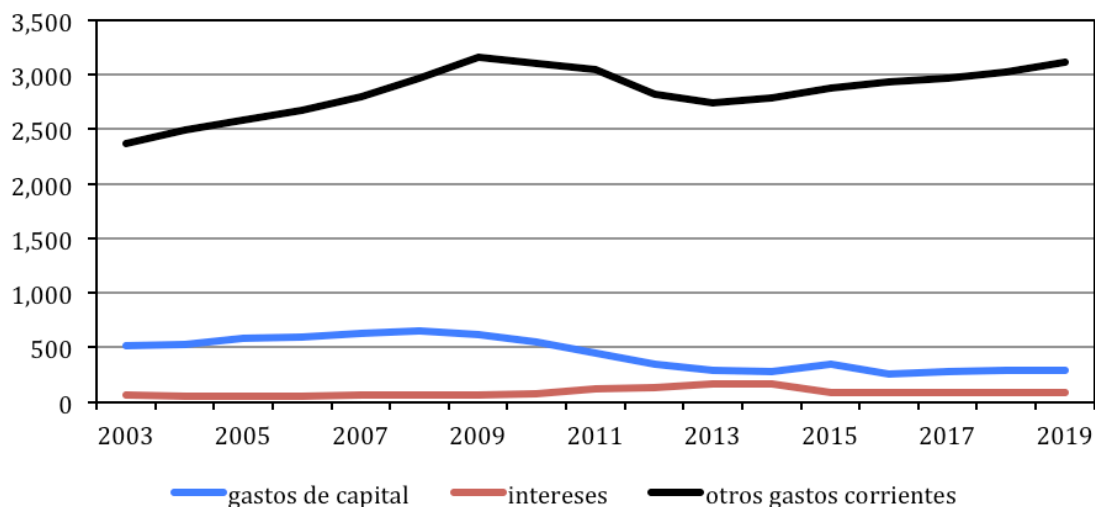
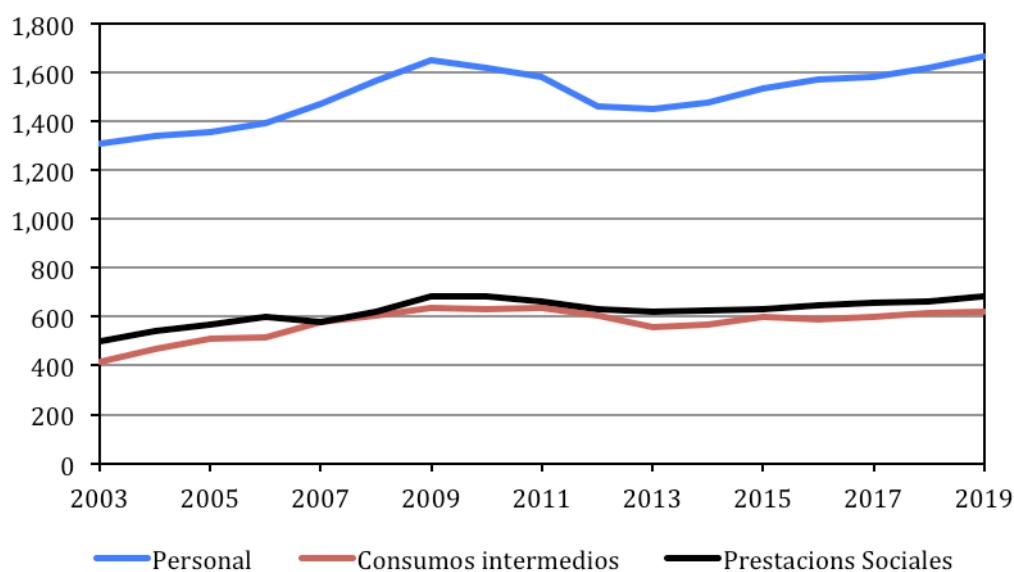
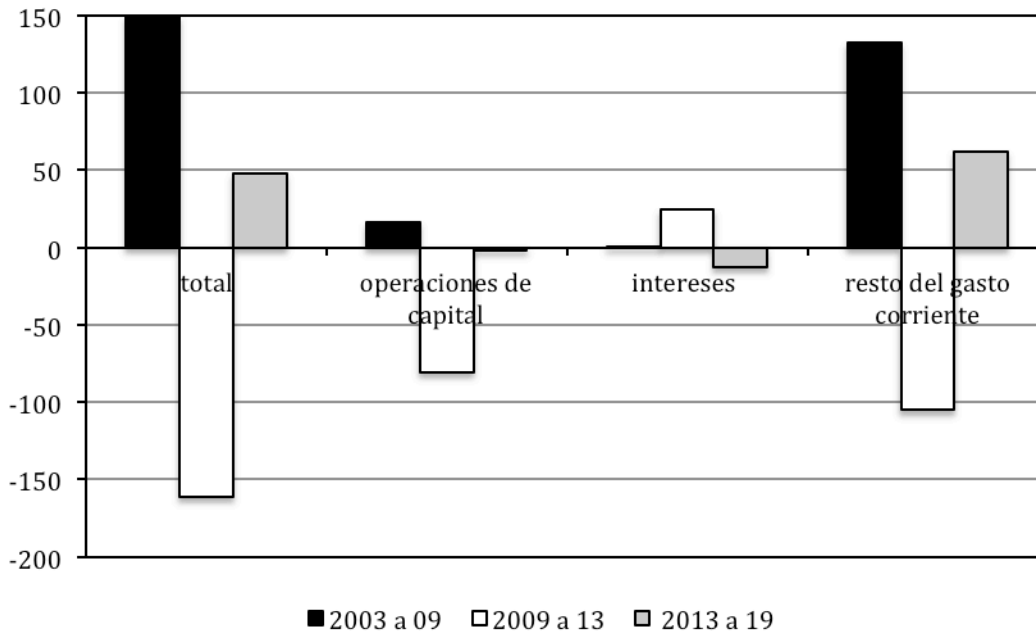


Gráfico 5: Componentes del gasto corriente neto de intereses, gasto por habitante, conjunto de las comunidades autónomas a precios constantes de 2015



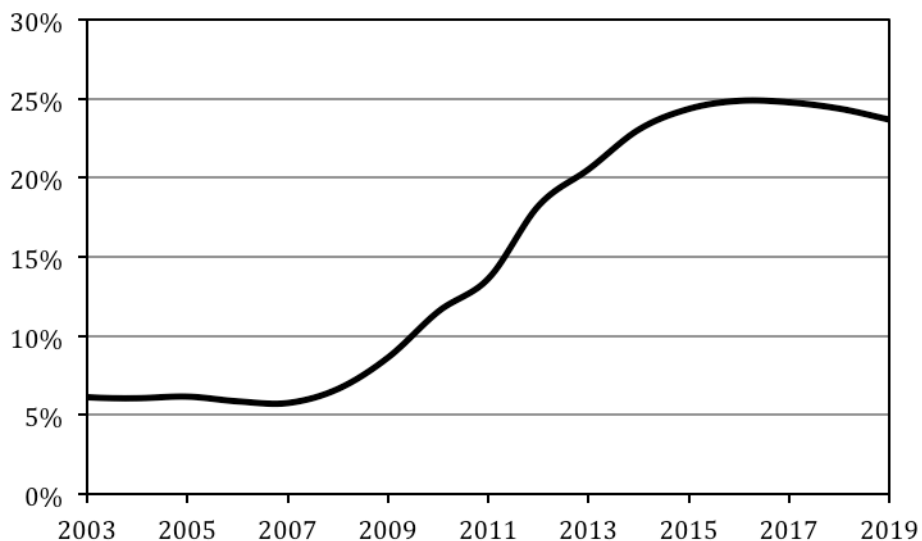
El Gráfico 5 muestra la evolución de los tres componentes principales del gasto corriente neto de intereses de acuerdo con la CN: la remuneración de asalariados, la compra de consumos intermedios y las prestaciones sociales distintas de las prestaciones sociales en especie producidas directamente por las administraciones públicas (esto es, las prestaciones monetarias y aquellos bienes o servicios que las AAPP compran en el mercado y ofrecen a sus ciudadanos gratuitamente o a precios muy inferiores a los de mercado). Las tres variables muestran un perfil similar al del gasto corriente total neto de intereses, con un rápido crecimiento hasta 2009, seguido de un apreciable recorte y una recuperación que nos devuelve a los máximos del período en el último ejercicio del mismo.

Gráfico 6: Variación media anual del gasto no financiero ajustado por habitante (CN) a precios constantes de 2015 y sus componentes, euros por año, varios períodos



El Gráfico 6 muestra la variación media anual del gasto real no financiero por habitante y la de sus componentes, medida en euros por año durante distintos subperíodos. Entre 2003 y 2009 el gasto total por habitante a precios constantes de 2015 aumentó a un ritmo medio de 149 euros anuales, gracias fundamentalmente al incremento del gasto corriente neto de intereses. Entre 2009 y 2013 el gasto total se redujo aproximadamente al mismo ritmo al que antes había aumentado pero la caída de la inversión absorbe la mitad del descenso, suavizando así la caída del gasto no financiero. Finalmente, a partir de 2013 se inicia una suave recuperación del gasto, que se produce a un ritmo bastante mayor en el caso del gasto corriente que en el del gasto total, mientras que la inversión se estabiliza e incluso continúa descendiendo ligeramente.

Gráfico 7: Evolución del stock de deuda autonómica como porcentaje del PIB



- Fuente: Banco de España (2020).

Por último, el Gráfico 7 muestra la evolución del stock de deuda autonómica, medida como fracción del PIB. Esta variable se ha multiplicado por cinco en menos de una década como resultado de la crisis anterior. Durante la fase de recuperación, su valor se ha estabilizado en torno al 25% del PIB, mostrando sólo un ligero descenso durante los últimos años del período a pesar de la recuperación económica.

4. Una mirada más detallada a los últimos ejercicios

En esta sección se analiza en mayor detalle la evolución de las cuentas agregadas de las CCAA durante los últimos ejercicios y se cuantifican los efectos sobre las mismas de algunos factores un tanto atípicos que han de tenerse en cuenta a la hora de valorar la situación actual.

Cuadro 1: Ingresos y gastos ajustados del conjunto de las CCAA en CN y componentes de su saldo presupuestario, situación observada

<i>Millones de euros corrientes</i>								
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	% var 18 a 19	% var 17 a 18
<i>ingresos netos</i>	131.009	135.006	142.944	153.082	159.775	163.656	+2,43%	+4,37%
impuestos	48.366	51.672	55.480	60.918	63.818	66.695	+4,51%	+4,76%
transf. netas de otras AAPP	65.435	65.787	71.010	75.700	77.578	78.333	+0,97%	+2,48%
resto de ingresos	17.208	17.547	16.454	16.464	18.379	18.628	+1,35%	+11,63%
<i>gastos netos (sin transf a otras aapp)</i>	149.705	153.867	152.435	157.247	163.101	170.451	+4,51%	+3,72%
operaciones de capital	13.057	16.065	11.797	12.868	14.055	13.954	-0,72%	+9,22%
intereses	7.657	4.102	4.208	4.102	4.224	4.289	+1,54%	+2,97%
otros gastos corrientes	128.991	133.700	136.430	140.277	144.822	152.208	+5,10%	+3,24%
<i>saldo presupuestario</i>	-18.696	-18.861	-9.491	-4.165	-3.326	-6.795	+104,3%	-20,14%
<i>Puntos porcentuales del PIB</i>								
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var 18 a 19	Var 17 a 18
<i>ingresos netos</i>	12,69	12,53	12,83	13,18	13,29	13,14	-0,15	+0,11
impuestos ajust. por rec. incierta	4,69	4,80	4,98	5,24	5,31	5,36	+0,05	+0,07
transf. netas de otras AAPP	6,34	6,11	6,38	6,52	6,45	6,29	-0,16	-0,06
resto de ingresos	1,67	1,63	1,48	1,42	1,53	1,50	-0,03	+0,11
<i>gastos netos (sin transf a otras aapp)</i>	14,50	14,28	13,69	13,53	13,57	13,69	+0,12	+0,03
operaciones de capital	1,27	1,49	1,06	1,11	1,17	1,12	-0,05	+0,06
intereses	0,74	0,38	0,38	0,35	0,35	0,34	-0,01	0,00
otros gastos corrientes netos	12,50	12,41	12,25	12,07	12,05	12,22	+0,18	-0,03
<i>saldo presupuestario</i>	-1,81	-1,75	-0,85	-0,36	-0,28	-0,55	-0,27	+0,08

El Cuadro 1 resume la información más relevante utilizando datos expresados en millones de euros corrientes en su primer bloque y en puntos porcentuales del PIB nacional en el segundo. De acuerdo con estas cifras, el saldo presupuestario del conjunto de las CCAA se mantiene aproximadamente constante en 2015 y se reduce luego sensiblemente en los tres siguientes ejercicios, con una reducción acumulada del déficit de unos 16.000 millones de euros o un 1,5% del PIB entre 2015 y 2018. Esta mejora del saldo presupuestario autonómico refleja una saludable subida de los ingresos, que aumentan en casi 25.000 millones y una estabilización de

los gastos, que sólo aumentan en unos 9.000 millones entre los dos años citados. En 2019, sin embargo, el proceso se invierte con un brusco incremento del déficit que más que se duplica en relación con el año anterior.

Un examen más detallado del cuadro y de otra información relevante sugiere algunos matices a esta lectura. Un primer factor a considerar es que la fuerte caída de la partida de intereses que se observa en los últimos ejercicios se debe fundamentalmente a la importante subvención implícita en las favorables condiciones financieras de los fondos de liquidez autonómica y para pagos a proveedores que el Gobierno Central ha ofrecido en estos años (véase de la Fuente, 2019). También ha de considerarse la irregular y posiblemente engañosa evolución de los ingresos ligados al sistema de financiación autonómica que se recogen en la partida de *transferencias de otras administraciones públicas*. Así, el estancamiento de estos ingresos en 2015 tuvo que ver más con la inercia de las entregas a cuenta ante un cambio de ciclo que con una debilidad real de la recaudación tributaria. En contrapartida, el fuerte crecimiento de esta rúbrica en 2016 y 2017 se debe fundamentalmente a las abultadas liquidaciones positivas de los años 2014 y 2015 en los que se inicia el cambio de ciclo. Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el déficit de 2015 se ha visto empujado al alza por una serie de gastos atípicos y en principio no recurrentes por un importe total de más de 3.500 millones de euros, de los que aproximadamente la mitad corresponden a inversiones mal contabilizadas en su momento y la otra mitad a gastos corrientes.⁵ Finalmente, el déficit de 2019 está sesgado al alza por el efecto SII, tal como se ha comentado más arriba.

Partiendo del Cuadro 1 y de algunas cifras ya citadas, resulta sencillo calcular un *déficit subyacente* que vendría a recoger la situación de las cuentas regionales tras normalizar los ingresos del sistema de financiación autonómica y deducir los diversos atípicos que han afectado a los resultados de estos años, incluyendo las subvenciones extraordinarias a los intereses del FLA y otros mecanismos de liquidez que se han ofrecido en los últimos ejercicios. Para ello, en el Cuadro 2 se calcula el déficit que se habría observado en 2015 - 2018 i) tras eliminar los gastos atípicos de 2015 citados más arriba y el efecto SII de 2019 y suponiendo ii) que los ingresos de las comunidades autónomas por transferencias netas de otras administraciones públicas hubiesen crecido al mismo ritmo que los ingresos tributarios de la Administración Central (por IVA e impuestos sobre los productos y sobre la renta) según los datos de la IGAE (2020b) y iii) que los gastos por intereses de las CCAA hubiesen evolucionado al mismo ritmo que los de la Administración Central del Estado. Las cifras destacadas en negrita en el Cuadro 2 son las que cambian en relación al Cuadro 1 al incorporar estos supuestos contrafactuales.

En la parte inferior del Cuadro 2 y en el Gráfico 8 se comparan los datos brutos con los corregidos. Como allí se observa, el déficit subyacente es inferior al observado en 0,31 puntos de

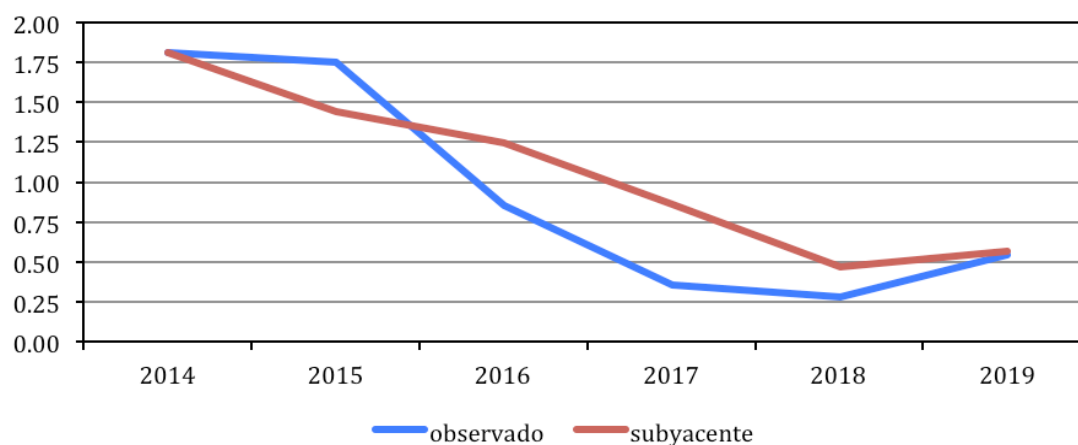
⁵ En 2018, Canarias tiene un ingreso atípico de 500 millones por una sentencia judicial sobre el convenio de carreteras con el Estado. Esta cantidad no se deduce explícitamente de los ingresos por transferencias de otras administraciones públicas para calcular el déficit subyacente porque esta partida ya se ajusta indirectamente de una forma que neutraliza este efecto al hacerla evolucionar al mismo ritmo que los ingresos tributarios del Estado.

Cuadro 2: Ingresos y gastos netos del conjunto de las Comunidades Autónomas y componentes de su saldo presupuestario.
Escenario alternativo en 2015-19: cálculo del déficit subyacente sin atípicos ni subvenciones a intereses y con ingresos netos por transferencias creciendo al mismo ritmo que los ingresos tributarios del Estado

<i>Millones de euros corrientes</i>								
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	<i>% var</i> 18 a 19	<i>% var</i> 17 a 18
<i>ingresos netos</i>	131.009	137.626	140.983	149.433	159.495	165.136	+3,54%	+6,73%
impuestos	48.366	51.672	55.480	60.918	63.818	69.223	+8,47%	+4,76%
transf. netas de otras AAPP	65.435	68.407	69.049	72.051	77.298	77.285	-0,02%	+7,28%
resto de ingresos	17.208	17.547	16.454	16.464	18.379	18.628	+1,35%	+11,63%
<i>gastos netos (sin transf a otras aapp)</i>	149.705	153.189	154.834	159.402	165.136	172.179	+4,26%	+3,60%
operaciones de capital	13.057	14.288	11.797	12.868	14.055	13.954	-0,72%	+9,22%
intereses	7.657	7.024	6.607	6.257	6.259	6.017	-3,88%	+0,04%
otros gastos corrientes	128.991	131.877	136.430	140.277	144.822	152.208	+5,10%	+3,24%
<i>saldo presupuestario subyacente</i>	-18.696	-15.564	-13.852	-9.969	-5.642	-7.043	+24,85%	-43,41%

<i>Puntos porcentuales del PIB</i>								
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	<i>Var</i> 18 a 19	<i>Var</i> 17 a 18
<i>ingresos netos</i>	12,69	12,77	12,66	12,86	13,27	13,26	-0,01	+0,41
impuestos	4,69	4,80	4,98	5,24	5,31	5,56	+0,25	+0,07
transf. netas de otras AAPP	6,34	6,35	6,20	6,20	6,43	6,21	-0,22	+0,23
resto de ingresos	1,67	1,63	1,48	1,42	1,53	1,50	-0,03	+0,11
<i>gastos netos (sin transf a otras aapp)</i>	14,50	14,22	13,90	13,72	13,74	13,83	+0,09	+0,02
operaciones de capital	1,27	1,33	1,06	1,11	1,17	1,12	-0,05	+0,06
intereses	0,74	0,65	0,59	0,54	0,52	0,48	-0,04	-0,02
otros gastos corrientes netos	12,50	12,24	12,25	12,07	12,05	12,22	+0,18	-0,03
saldo presupuestario subyacente	-1,81	-1,44	-1,24	-0,86	-0,47	-0,57	-0,10	+0,39
saldo presupuestario observado	-1,81	-1,75	-0,85	-0,36	-0,28	-0,55	-0,27	+0,08
<i>diferencia subyacente-observado</i>	0,00	0,31	-0,39	-0,50	-0,19	-0,02		
de lo cual:								
transferencias netas de otras aapp	0,00	0,24	-0,18	-0,31	-0,02	-0,08		
intereses	0,00	0,27	0,22	0,19	0,17	0,14		

Gráfico 8: Evolución del déficit del conjunto de las CCAA: observado vs. subyacente porcentaje del PIB nacional

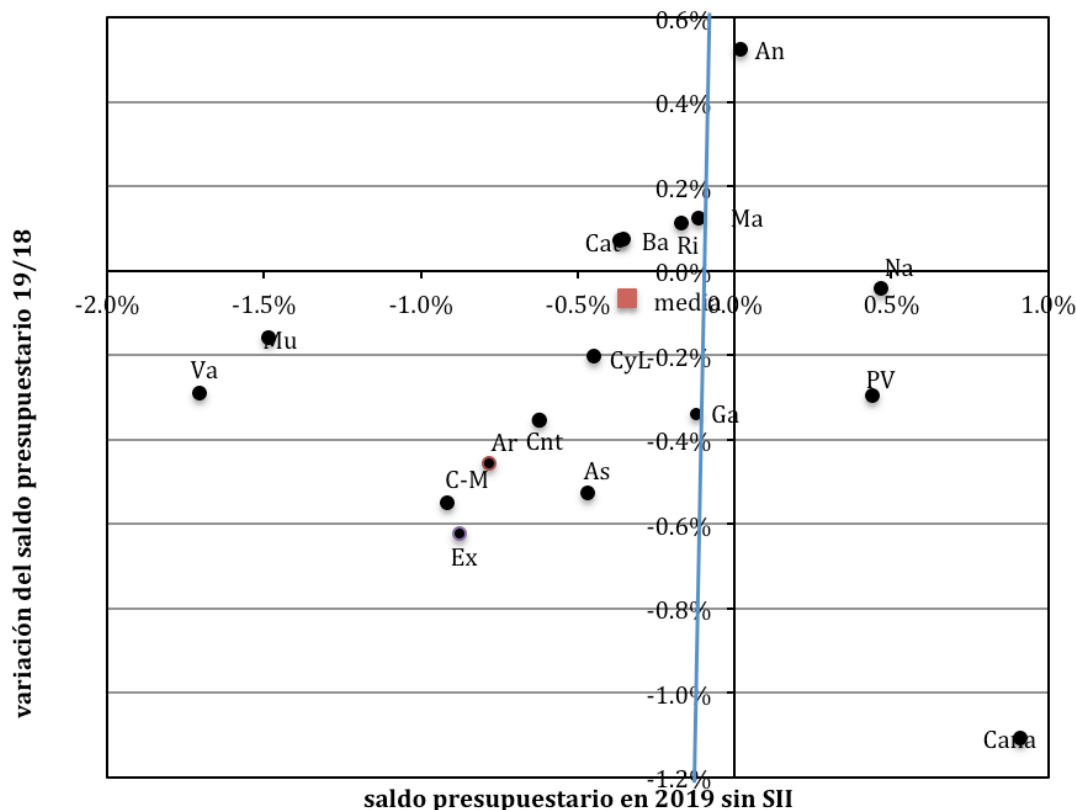


PIB en 2015 y superior a éste en 0,39, 0,50, 0,19 y 0,02 puntos respectivamente entre 2016 y 2019. Así, mientras que el déficit observado se estanca en 2015, cae a menos de la mitad en 2016, se reduce luego a un ritmo decreciente y muestra un claro repunte en 2019, el déficit subyacente muestra un patrón más suave y más regular de reducción gradual con un mínimo retroceso en el último ejercicio. Tras separarse entre 2014 y 2017, las dos variables se acercan mucho en la parte final del período hasta prácticamente coincidir en 2019.

5. Detalle por regiones

El Gráfico 9 resume la evolución de las cuentas de cada una de las CCAA durante el último bienio.⁶ El eje horizontal mide el saldo presupuestario (capacidad o necesidad de financiación) registrado en 2019 en cada una de ellas, mientras que el eje vertical indica la variación observada en tal saldo entre 2018 y 2019. En ambos casos, el déficit de 2019 se corrige por el efecto SII. La línea vertical de color azul indica el objetivo de estabilidad presupuestaria, que en 2019 se fijó en el -0,10% del PIB (tras corregir el efecto SII) para todas las comunidades, y el cuadrado rojo corresponde al agregado de todas las administraciones regionales.

Gráfico 9: Saldo presupuestario por CN en 2019 (neto de efecto SII) vs. variación en el saldo en relación con 2018



Como ya se ha visto, el conjunto de las CCAA presentó en 2019 un déficit presupuestario corregido del efecto SII de 0,34 puntos del PIB agregado, con un ligero incremento en relación al dato de 2018, que se cerró con un déficit del 0,28% del PIB. Puesto que el objetivo de déficit de

⁶ Se utiliza el último dato disponible para cada año, que es todavía provisional para 2017 y un avance para 2018. Ambas cifras podrían, por tanto, variar en el futuro con la publicación de datos actualizados.

2019 fue del 0,10%, tres décimas menos que el de 2018, este resultado supone que, en su conjunto, las CCAA han vuelto a incumplir el objetivo presupuestario fijado para el ejercicio tras haber conseguido alcanzarlo el año pasado. Con sólo cinco excepciones (Cataluña, Baleares, la Rioja, Madrid y especialmente Andalucía), las comunidades autónomas empeoran sus resultados en relación al año anterior. Sólo cuatro de ellas cumplieron el objetivo de déficit (el País Vasco, Navarra, Canarias y Andalucía), a las que hay que añadir otras dos (Madrid y Galicia) que se quedaron a pocas centésimas del mismo. Entre las once incumplidoras destacan la Comunidad Valenciana y Murcia con déficits de entre 1,5 y 2 puntos de PIB.

Las fuentes inmediatas de las variaciones de los saldos presupuestarios regionales totales entre 2018 y 2019 se analizan en el Cuadro 3. La columna [1] muestra la variación del saldo presupuestario observado de cada comunidad, calculada de forma que un signo positivo de esta variable corresponde a un menor déficit o un mayor superávit no financiero, medido siempre como porcentaje del PIB regional. La columna [2] muestra el efecto SII, la [3] la variación de los ingresos que se habría producido en ausencia de este efecto y la [4] la variación de los gastos netos no financieros. Por tanto, la variación total del saldo presupuestario que se recoge en [1] es la diferencia entre la variación total de los ingresos ([2] + [3]) y la de los gastos (columna [4]). Finalmente, la variación del gasto neto no financiero total se puede expresar como la suma de las variaciones de sus tres componentes: las operaciones de capital [5], el gasto en intereses [6] y el resto del gasto corriente neto de transferencias a otras administraciones públicas [7].

Cuadro 3: Variación del saldo presupuestario no financiero (CN) y de sus componentes entre 2018 y 2019, puntos porcentuales del PIB regional

	[1] <i>variación del saldo presupuestario</i>	[2] <i>efecto SII</i>	[3] <i>variación ingresos netos sin ef. SII</i>	[4] <i>variación gastos netos</i>	[5] <i>variación operaciones de capital</i>	[6] <i>variación intereses</i>	[7] <i>variación otro gasto corriente</i>
<i>Andalucía</i>	+0.24%	-0.29%	+0.11%	-0.41%	-0.34%	-0.02%	-0.05%
<i>Madrid</i>	-0.03%	-0.15%	+0.33%	+0.20%	-0.07%	+0.01%	+0.26%
<i>Navarra</i>	-0.04%	0.00%	+0.24%	+0.28%	-0.29%	-0.05%	+0.62%
<i>Baleares</i>	-0.07%	-0.14%	+0.02%	-0.06%	-0.30%	-0.07%	+0.31%
<i>Cataluña</i>	-0.12%	-0.19%	+0.30%	+0.23%	0.12%	-0.01%	+0.12%
<i>Rioja</i>	-0.16%	-0.27%	+0.08%	-0.03%	-0.07%	+0.03%	+0.01%
<i>País Vasco</i>	-0.30%	0.00%	-0.03%	+0.27%	+0.03%	+0.01%	+0.23%
<i>Murcia</i>	-0.40%	-0.24%	+0.04%	+0.20%	-0.01%	-0.01%	+0.23%
<i>Cast. y León</i>	-0.47%	-0.27%	-0.02%	+0.18%	+0.13%	-0.01%	+0.06%
<i>Valencia</i>	-0.49%	-0.20%	-0.08%	+0.21%	-0.11%	+0.01%	+0.30%
<i>Galicia</i>	-0.62%	-0.28%	-0.12%	+0.22%	+0.04%	0.00%	+0.19%
<i>Cantabria</i>	-0.68%	-0.32%	-0.14%	+0.21%	+0.02%	-0.05%	+0.23%
<i>Aragón</i>	-0.68%	-0.22%	-0.56%	-0.11%	-0.10%	-0.06%	+0.06%
<i>Asturias</i>	-0.80%	-0.28%	-0.28%	+0.25%	0.00%	+0.03%	+0.21%
<i>C. la Mancha</i>	-0.83%	-0.28%	-0.01%	+0.54%	+0.17%	-0.02%	+0.39%
<i>Extremadura</i>	-0.99%	-0.37%	-0.52%	+0.10%	+0.22%	0.00%	-0.11%
<i>Canarias</i>	-1.34%	-0.23%	-0.99%	+0.12%	-0.14%	-0.01%	+0.27%
<i>Total CCAA</i>	-0.27%	-0.20%	+0.05%	+0.12%	-0.05%	-0.01%	+0.18%

En términos generales, el deterioro del saldo presupuestario proviene en primer lugar del negativo impacto del efecto SII sobre los ingresos, pero hay también una contribución significativa de las partidas de gasto que, a diferencia del año pasado, crecen a un ritmo superior al PIB y por lo tanto ganan peso en este agregado. El incremento del gasto en relación al PIB proviene por entero de su componente de otro gasto corriente, mientras que los gastos de capital vuelven a reducirse tras el pequeño repunte de los dos últimos años y los intereses se mantienen aproximadamente constantes.

Entrando en el detalle por regiones del Cuadro 3, la llamativa reducción del saldo presupuestario canario proviene fundamentalmente de la desaparición del ingreso atípico de 500 millones en 2018 proveniente de una sentencia judicial en relación con el convenio de carreteras del Estado con la Comunidad Autónoma. La desaparición de atípicos es también un factor relevante en el caso de Extremadura, donde en 2018 se registró un fuerte pico de los ingresos por transferencias de capital seguramente ligadas a los Fondos europeos. También empeoran apreciablemente sus saldos presupuestarios Castilla la Mancha, Aragón, Asturias y Cantabria. En el primer caso, la principal causa inmediata es un fuerte repunte del gasto, tanto corriente como de capital, y en el segundo la caída de los ingresos. En el otro extremo de la tabla, Andalucía es la única comunidad que consigue mejorar su saldo presupuestario total a pesar del fuerte impacto negativo del efecto SII, gracias al recorte de sus gastos en relación al PIB, que proviene fundamentalmente de las partidas de capital. Llama también la atención el fuerte incremento de los ingresos en Madrid y Cataluña, el repunte del gasto corriente en Navarra y la reducción de las inversiones en Baleares.

Evolución del gasto real por habitante y de sus componentes

El Cuadro 4 resume la evolución del gasto autonómico por habitante a precios constantes y la de sus dos componentes más importantes, la inversión real u operaciones de capital y el gasto corriente neto de intereses. Como ya se ha dicho, esta última variable podría ser un indicador razonable del nivel de prestación de servicios de las administraciones regionales. Para cada variable, se muestra la situación en 2019 y en otros años seleccionados, tomando como base el ejercicio 2003 que se normaliza a 100.

Como se observa en el Cuadro, la mayor parte de las comunidades presentan perfiles de gasto similares a los agregados que se muestran en los Gráficos 4 y 6. La inversión real por habitante se ha reducido a menos del 60% de su valor inicial en el conjunto del país y en 14 de las 17 comunidades autónomas. Además, se ha interrumpido la tímida recuperación registrada en esta partida entre 2016 y 2018. Los indicadores de gasto total y especialmente de gasto corriente, por su parte, muestran una evolución bastante más dinámica. El gasto corriente por habitante, neto de intereses y calculado a precios constantes, es superior al observado en 2003 en al menos un 19% en todas las autonomías, situándose en promedio un 31% por encima de esta referencia.

Finalmente, existen diferencias significativas entre unas regiones y otras. Así, Canarias, Andalucía y Navarra son las comunidades en las que menos ha crecido el gasto total en el conjunto del período, mientras que el País Vasco, Cataluña y Baleares presentan los mayores crecimientos acumulados. El País Vasco es la comunidad que menos ha recortado la inversión,

seguida de Cataluña, mientras que Canarias, la Comunidad Valenciana y Castilla la Mancha son las que más lo han hecho. También hay diferencias significativas en el crecimiento del gasto total y corriente entre 2003 y 2009, la magnitud del recorte sufrido entre 2009 y 2013 y la recuperación que se observa entre este último año y 2019.

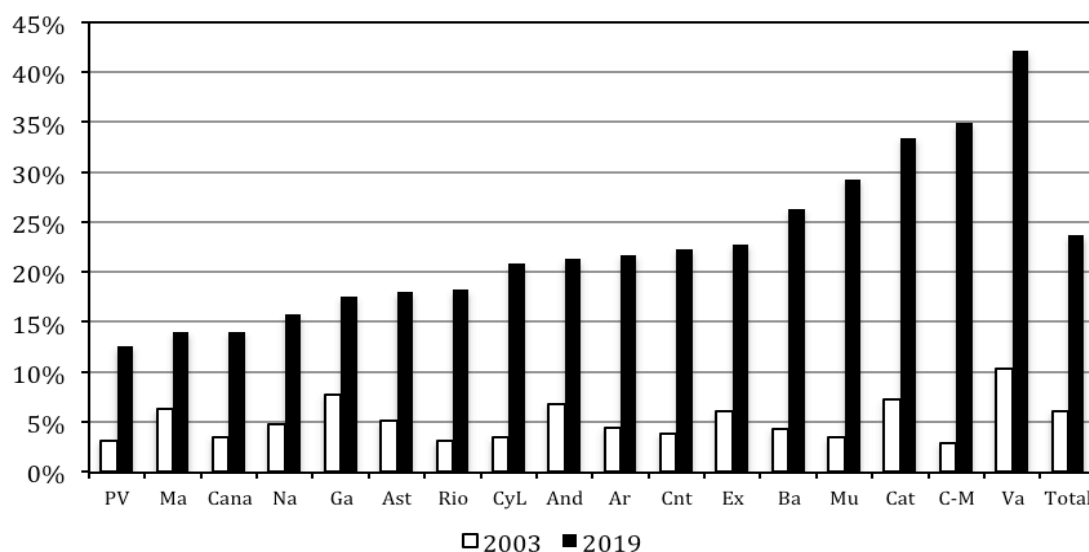
**Cuadro 4: Gasto no financiero por habitante a precios constantes de 2010, CN
Índices, 2003 = 100**

	<i>gasto total</i>				<i>operaciones de capital</i>			<i>gasto corriente neto de intereses</i>		
	2003	2009	2013	2019	2009	2013	2019	2009	2013	2019
<i>Andalucía</i>	100	134	106	111	148	59	50	133	114	124
<i>Aragón</i>	100	136	119	127	133	84	59	138	121	139
<i>Asturias</i>	100	137	113	124	145	61	43	136	125	146
<i>Baleares</i>	100	136	109	128	132	50	68	135	113	137
<i>Canarias</i>	100	116	95	106	85	45	40	123	103	119
<i>Cantabria</i>	100	134	107	114	112	56	51	142	120	134
<i>C. -La Mancha</i>	100	142	110	117	140	63	42	142	111	130
<i>Castilla y León</i>	100	127	106	116	111	52	55	132	118	133
<i>Cataluña</i>	100	147	123	129	167	84	76	144	123	137
<i>Extremadura</i>	100	128	107	118	118	54	52	131	119	134
<i>Galicia</i>	100	127	107	115	119	63	69	130	116	127
<i>Madrid</i>	100	119	103	116	79	36	54	128	112	127
<i>Murcia</i>	100	137	121	126	116	81	54	142	123	138
<i>Navarra</i>	100	117	99	113	98	46	43	124	110	131
<i>La Rioja</i>	100	119	108	116	79	50	55	132	124	136
<i>Valencia</i>	100	119	97	114	79	35	42	129	110	136
<i>País Vasco</i>	100	131	120	131	127	77	80	133	126	140
<i>Total CCAA</i>	100	130	108	118	118	57	55	134	116	131

Evolución de la deuda autonómica

Por último, el Gráfico 10 resume la evolución de la deuda de cada comunidad autónoma entre 2003 y 2019. Aunque todas las autonomías han aumentado su deuda muy sustancialmente durante la anterior crisis, hay diferencia muy importantes entre ellas que han ido aumentando con el tiempo en términos absolutos pero no relativos. En la actualidad, las autonomías menos endeudadas en relación a su PIB son Madrid, Canarias y las comunidades forales, mientras que las que soportan una mayor carga de deuda son Murcia, Cataluña, Castilla la Mancha y, sobre todo, Valencia, que se sitúa por encima de un preocupante 42% del PIB. Entre el comienzo y el final del período, el peso de la deuda se ha multiplicado por 12 en Castilla la Mancha y por alrededor de 2,3 en Madrid y Galicia.

Gráfico 10: Deuda autonómica como % del PIB



- Fuente: Banco de España (2020).

7. Conclusión

En este trabajo se ha repasado la evolución de las finanzas autonómicas desde 2003. El ejercicio revela que los ingresos y gastos autonómicos han seguido un patrón extremadamente procíclico, con fuertes crecimientos durante el período de expansión seguidos de profundos recortes en la crisis y de una paulatina y desigual recuperación que ha terminado devolviéndonos en 2019 a una situación similar en muchos aspectos a la observada en 2003 pero también bastante más frágil ante un posible cambio de ciclo. Los principales motivos de preocupación son el elevado *stock* de deuda que han acumulado la mayor parte de las autonomías y el hecho de que la mejora del saldo presupuestario autonómico registrada en los últimos ejercicios se apoya en parte en factores anómalos y difícilmente sostenibles, incluyendo una inversión atípicamente baja y fuertes subvenciones a los intereses a través del FLA y otros mecanismos estatales del liquidez.

Referencias

- Banco de España (2020). Estadísticas. Deuda pública según el protocolo de déficit excesivo.
<https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/htmls/cdp.html>
- de la Fuente, A. (2019). "Las ayudas implícitas en los mecanismos adicionales de financiación a las Comunidades Autónomas." FEDEA, Estudios sobre la Economía Española no. 2019-31. Madrid.
<https://www.fedea.net/documentos-hacienda-autonomica/>
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2020a). Contabilidad Regional de España. En Base de datos electrónica INEbase. Economía. Cuentas Económicas. Madrid.
http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254735576581
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2020b). Contabilidad Nacional Anual de España. En Base de datos electrónica INEbase. Economía. Cuentas Económicas. Madrid.
http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cuentas.htm
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2020c). Contabilidad Nacional Trimestral de España. En Base de datos electrónica INEbase. Economía. Cuentas Económicas. Madrid.
http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cuentas.htm
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2020d). Cifras oficiales de población de los municipios españoles: revisión del padrón municipal. En Base de datos electrónica INEbase. Demografía y población. Padrón, población por municipios. Madrid.
http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177011&menu=resultados&idp=1254734710990
- Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2020a). Operaciones no financieras del subsector administración regional y detalle por comunidades.
<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/infadmcomunidadesautonomas/Paginas/ianofinancierasCA.aspx>
- Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2020b). Operaciones no financieras del subsector administración central.
<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/ianofinancierasAC.aspx>

Documentos de trabajo

2020

20/07 **Ángel de la Fuente:** Las finanzas autonómicas en 2019 y entre 2003 y 2019.

20/06 **Vasco M. Carvalho, Juan R. Garcia, Stephen Hansen, Álvaro Ortiz, Tomasa Rodrigo, José V. Rodríguez Mora and Pep Ruiz:** Tracking the COVID-19 Crisis with High-Resolution Transaction Data.

20/05 **Jinyue Dong and Le Xia:** Forecasting modeling for China's inflation.

20/04 **Le Xia:** Lessons from China's past banking bailouts.

20/03 **Ángel de la Fuente y Pep Ruiz:** Series largas de VAB y empleo regional por sectores, 1955-2018. RegData_Sect FEDEA-BBVA (v5.0_1955-2018).

20/02 **Luis Antonio Espinosa y Juan José Li Ng:**

ESP / El riesgo del sargazo para la economía y turismo de Quintana Roo y México.

ING / The risk of sargassum to the economy and tourism of Quintana Roo and Mexico.

20/01 **Ángel de la Fuente:** La dinámica territorial de la renta en España, 1955-2018. Los determinantes directos de la renta relativa: productividad, ocupación y demografía.

2019

19/13 **Filip Blazheski and Adrian Casillas:** ripping over the edge of the cliff - business and credit cycles, financial instability and recession triggers.

19/12 **Ángel de la Fuente:** La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2017.

19/11 **Alfonso Arellano, Noelia Cámara and Diana Mejía:**

ING / Disentangling Vulnerability through Consumer Behavior: The Role of Financial Health.

ESP / Desentrañar la vulnerabilidad mediante el comportamiento del consumidor: el papel de la salud financiera.

19/10 **Ángel de la Fuente:** La liquidación de 2017 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común.

19/09 **Guillermo Jr. Cárdenas, Luis Antonio Espinosa, Juan José Li Ng y Carlos Serrano:** La crisis por escasez de gasolina en México: un análisis de Big Data.

19/08 **Ángel de la Fuente:** Series largas de algunos agregados económicos y demográficos regionales: Actualización de RegData hasta 2018.

19/07 **Ángel de la Fuente:** La dinámica territorial de la renta en España, 1955-2016: una primera aproximación.

19/06 **Ángel de la Fuente:** Las finanzas autonómicas en 2018 y entre 2003 y 2018.

19/05 **J. E. Boscá, R. Doménech, J. Ferri and J. Rubio-Ramírez:** Macroeconomic Effects of Taxes on Banking.

19/04 **Santiago Fernández de Lis and Olga Gouveia:** Central Bank digital currencies: features, options, pros and cons.

19/03 **Santiago Fernández de Lis y Olga Gouveia:** Monedas digitales emitidas por bancos centrales: características, opciones, ventajas y desventajas.

19/02 **Santiago Fernández de Lis and Pablo Urbiola Ortún:** Digital transformation and competition in the financial sector.

19/01 **Santiago Fernández de Lis y Pablo Urbiola Ortún:** Transformación digital y competencia en el sector financiero.

**HAGA CLIC PARA ACCEDER A LOS DOCUMENTOS DE TRABAJO PUBLICADOS EN
Español e Inglés**

El análisis, las opiniones y las conclusiones incluidos en el presente documento son propiedad exclusiva del autor del informe y no son necesariamente propiedad de Grupo BBVA

Las publicaciones de BBVA Research se pueden consultar en la siguiente página web: <http://www.bbvarsearch.com>

INTERESADOS DIRIGIRSE A:

BBVA Research: Calle Azul, 4. Edificio La Vela – 4ª y 5ª planta. 28050 Madrid (España).
Tel.: +34 91 374 60 00 y +34 91 537 70 00 / Fax: +34 91 374 30 25
bbvarsearch@bbva.com www.bbvarsearch.com

